Nr 1467

av herr Lundberg
i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 4 med förslag till rättshjälpslag m. m.

I Kungl. Maj:ts proposition 1972:4 föreslås en kraftigt begränsad rättshjälpsreform, rättshjälpslag m. m. Det har sagts att det är en jämlighetsfråga. I så fall måste nog förslaget mer ha en teoretisk än en praktisk innebörd.

Det framhålls att det i dagens samhälle finns ett påtagligt behov av rättshjälp i enkla former, en rättshjälp i lättillgänglig form. Enligt promemorian förutsätter detta en centraliserad ledning och samordning av verksamheten.

Departemnetschefen säger:

De regler som vår rättsordning innehåller och de rättsvårdande organ som samhället ställer till förfogande uppfyller högt ställda krav på rättsskydd för den enskilde. Det gäller förfarandet såväl vid de allmänna domstolarna som vid förvaltningsdomstolar och andra myndigheter. Genom nyligen beslutade reformer har detta rättsskydd ytterligare stärkts, framför allt på förvaltningsrättsskipningens område. När det gäller de allmänna domstolarna pågår ett reformarbete som syftar till att skapa ett enklare och billigare förfarande vid handläggning av vissa tvistemål. Men det är inte tillräckligt att förbättra det rättsliga förfarandet. För att den enskildes rättsskyddsbehov skall vara tillgodosett krävs också att han har ekonomiska förutsättningar att utnyttja detta förfarande. Det stora flertalet medborgare är inte i en sådan ekonomisk situation att dessa förutsättningar föreligger för dem. Samhällelig rättshjälp är därför ett viktigt inslag i rättssamhället. - En förbättrad rättshjälp är därför ett viktigt led inte bara i strävandena att bereda den enskilde ett tillfredsställande rättsskydd utan också i arbetet på att skapa jämlikhet mellan medborgarna.

Det är märkligt att vi i ett demokratiskt samhälle med rättsregler som "uppfyller högt ställda krav på rättsskydd för den enskilde" vill skapa ett nytt byråkratiskt och mångmiljonkostande ämbetsverk. Det är de facto att skapa ett rättsskydd för att de dömande organen – domstolarna – skall kontrolleras så att de fullgör sina självklara uppgifter, nämligen att följa vad lag säger och att likhet inför lag och rätt skall gälla för alla. Åtgärder för att råda bot på vad rättsförfarandet läggs till last måste i första hand riktas mot själva tillämpningen av lagar och mot den praxis och det prejudikattänkande som blivit normgivande i vårt rätts- och ämbetsväsende.

Eftersom ansvariga juridiska auktoriteter sagt och allmänheten upplever att likhet inför lagen endast har ett teoretiskt värde, finns det ingen möjlighet att skapa rättelse genom ett nytt ämbetsverk, som endast kan konservera ett rätts- och prejudikattänkande med sin hjärterot och

grundsyn i det gamla ståndS- och klassamhället.

Domare liksom försvarare är utbildade och fostrade i samma skola. En försvarsadvokat har samma bedömningsgrund och filosofi som domstolarna. Det som skiljer är pläderingen – som kan vara mer eller mindre god – vilken blir utslagsgivande.

Det sägs, och med rätta, att vi är traditionsbundna. Canzli-Rådet Aug. v. Hartmansdorff skriver i ett särskilt anförande om Sveriges statsförvaltning 1825 bl. a:

– – – att lönerna äro så små, att ingen kan lefva af en, måste han naturligtvis skaffa sig flera, och med detsamma flera beställningar. Som det ej gärna tillåtes, att förena dem inom samma verk, för trängseln mellan de lönesökande, men väl i flera verk, emedan man dessförutan icke skulle kunna berga sig: så måste man äfven tjena flera; följagteligen skynda ifrån det ena till det andra, och förspilla tiden på vägen. Då befattningarna äro delade mellan så många, och innehafvarne aldrig med säkerhet träffas i ett visst verk, utan måste vara än här än der: så förloras äfven tid på budskickningen, och på inväntningen af upplysningar och handlingar, hvilka, för vederbörandes frånvaro, icke äro att tillgå, i det ögonblick, de behöfvas. - - Hvarje steg derutöfver låter man betala sig, och staten kan inte vänta annat; emedan embetsmannen måste söka sin utkomst annorledes, när lönen icke gifver den. För nya frågor, eller mål, som fordra vidlyftigare handläggning än den vanliga, måste man tillskapa Comitéer, eller Directioner, med särskildt aflöning för ledamöter och betjening, åtminstone för den sednare, om de förra icke skulle erhålla sådan vedergällning. Ifrån statshvälfningen 1809, till slutet af år 1818, hafva icke mindre än 77 Comitéer blifvit tillsatta, hvaraf många ännu fortfara, utom dem, som de sednare aren tillkommit. Enär de högre embetsmännen icke heller hafva utkomst, af deras egentliga lön: så måste de äfven vara angelägna om, att blifva ordförande, eller ledamöter, uti hvarjehanda Comitéer, Directioner och Commissioner, hvilkas indragning om de vore eller blefve umbärliga, följagteligen strider båda mot ledamöternas och betjeningens intresse. Derigenom åstadkommes och bibehålles ärendernas splittring mellan många särskildta myndigheter, till statens betungande och målsägandens besvär, samt föranledes den motsägelsen, att embetsmän, som höra till 3:dje instantien, redan suttit öfver ditkommande mål i den 2:dra eller 1:sta. – – – De embetsmän, som icke äro så lyckliga att få någon dylik biförtjänt, måste söka den af enskildta updrag. Vi skola se, att det i alla fall är de målsägande, eller samhället i allmänhet, som måste betala hvad embetsmännen, till deras utkomst, behöfva, och, i dessa händelser, med ännu större skada än i de föregående.

Löner och arvoden samt utbildning har förändrats under de ca 150 åren, men själva förfarandet och motiveringarna för byråkratin etc. upplever vi dagligdags. Att till ämbetsmännens skara har slutits s. k. förtroendevalda, i alltför stor omfattning, är det meningslöst och farligt att förneka.

Tjänstemännens, men även den representativa demokratins förtroendevaldas – oavsett parti – ställning i staten och rättsväsendet står som synes i alltför hög grad under inflytande av synpunkter som nedärvts från enväldet och 1600-talets adels- och ridderskapstänkande i fråga om rättsnormer, vilka icke kan harmoniera med den demokratiska statens

förutsättningar och idéer. Den tekniska utvecklingen i övrigt påkallar givetvis reformer, liksom kontrollen måste fungera vid en sådan förändring.

Den juridiska kontrollen över förvaltningen har allvarliga brister. Den synes endast träda i funktion, när en enskilds privata intressen har kränkts på ett sådant sätt att han har möjlighet att väcka åtal. När samhälleliga intressen kränks, finns det ingen kompetent kärande.

Staten är tvingad, och det är absolut nödvändigt, att påta sig konstruktivt ekonomiska och tekniska uppgifter, och administrationen får bemyndiganden av högst obestämd räckvidd. Det administrativa avgörandet blir mer och mer suveränt. I många fall blir domstolarna inkompetenta att bedöma vad som sker. Medborgarna står, eller känner sig, alltmer rättslösa gentemot en allt mäktigare byråkrati.

Den som under några årtionden praktiskt följt olika rättsfall, följt frågorna rättshistoriskt i litteratur och i riksdagsprotokoll, utskottsutlåtanden, utredningar m. m. får en stark känsla av att allmänheten har berättigade skäl för sin känsla av rättslöshet och att likhet inför lagen och jämlikhet är talesätt utan reell grund. Detta är icke domarkårens eller juristernas fel i första hand, utan lagstiftarnas ovilja att angripa grundfelen i fråga om utbildning och rättstillämpning.

Att vi under senare år fått folkvalda ämbets- eller tjänstemän i den representativa demokratins fålla har icke förändrat läget. Medborgarna börjar alltmer känna oro och maktlöshet och kommer troligen icke att finna sig i att allmänheten har sin makt koncentrerad till allmänna valdagar. Allmogen möter i dag även den förtroendevalda centralismen och den representativa demokratin på ett liknande sätt som 1825 års medborgare. Mångsysslerіet och uppdragen kan direkt styras till ett fåtal personer. Vi möter även i dag förtroendemän som är oanträffbara, och 1972 års förtroendevalda skall kanske hasta mellan ett 50-tal uppdrag. Detta anses som status, även om arbetsuppgifterna som i stället borde ha fördelats – aldrig helt kan fullgöras.

Genom utvecklingen kommer faktiskt de demokratiska organen att få en inriktning som alltmer tar bort de demokratiska värdena från politiken; de läggs i händerna på s. k. experter. På så sätt överflyttas den faktiska bestämmanderätten till suveräna expertorgan. Detta innebär ett uppgivande av den demokratiska kontrollen, och folkstyrelsen, som så högtidligen och med stora offer beslutades den 17 december 1918, blir ett sken av vad som förutsattes. Att rättsväsendets funktioner i en demokrati är en av förutsättningarna för att demokratin skall fungera och av de många uppfattas som meningsfull måste vara att lagstiftning och rättstillämpning är funktionsdugliga i nutid och i en demokrati och inte för något fornt och mossbelupet samhälle, avskilt från folket och dagens samhälle.

De oppositionella i Norrköping vid riksdagen 1800 säger i en dess morgonbön, som gisslar den inskränkta ståndsegoismen, om adelsmannen:

"Herre, låt mig städse dyrka
frihet utan skylighet,
och giv mina lungor styrka,
när jag skriker rättighet.
Låt mig få min bonde pina,
fast jag talar jämlikhet,
styrk ock privilegier mina
nu och i all evighet."

I Särskildta Utskottets betänkande av den 25 augusti 1823 säger bl. a. ordföranden i utskottet och utredningen, i en reservation, om domarmaktens betydelse bl. a.:

Constitutioner kunna vrängas, all rätt kan missbrukas, all pligt kan underlåtas. För missbruken af styrande och folkmagterna gifves likväl ett correctiv, som sätter sig i verksamhet – ej efter Borgerlig lag, men efter en oföränderlig Natur-lag, så ofta det af verkligt behov är påkalladt, - det är den physiska styrkan. Seclers erfarenhet visar derpå talrika exempel. Men äfven detta yttersta correctiv träffar aldrig Domare-magten, skyddad under formernas tjocka sköld och i sina missbruk aldrig angripande massan och de allmänna Statsförhållandena, utan endast plågande individer i deras enskildta förhållanden.

Detta sade en adelsman och utskottsordförande år 1823, och uttalandena har sedan dess återupprepats, men ansvariga har skjutit huvudfrågan att förändra och fördela ansvaret å sido. Det har varit bekvämare att lägga ansvaret på domarkåren än på de ansvariga organ som har beslutanderätt att förändra ett givet förhållande.

Det är märkligt att utredningen, propositionen och remissinstanser förenar den dömande och försvarande delen hos juristerna. Såväl den romerska som den nordisk-germanska rättstraditionen har väl byggt på en ursprunglig från folket framvuxen sedvanerätt. Att förhållandena 1611 och 1617 gav all makt åt adeln och ridderskapet innebar endast att folket var tvingat att acceptera att förtrycket nämndes försvar och att rätt blev det som med våld bestämdes. Men kampen för demokratin är väl historien om att ett fritt folk ville återerövra möjligheten att självt bestämma? Att lag och rätt skulle vara knutna till folket, att av dem stiftas, värnas och följas är ursprunglig självklarhet.

Dagens Nyheter refererar den 20 juli 1971 en uppmärksammad redogörelse med rubrikerna: "Olika miljö samma brott olika straff", "Lägre status - hårdare straff", "Rättssamhället släpar efter" och "Lagens syften är oförenliga". Det påpekas med rätta: "Men straffen i dag står inte alls i proportion till samhällsfarligheten. Proportionerna mellan brott och straff är ofta orimliga. – – – Men där släpar lagen efter. Den fördömer och straffar hårdast det som utgjorde ett hot i går. Hela den svenska kontrollpolitiken måste ses över", säger professor Sveri.

Docent Elvin påtalar: "De sämst ställda i samhället anses vara i störst behov av vård. Därför döms de oftare till långa frihetsstraff. Men tvångsvård i fängelse kan aldrig vara effektiv. Den ger bara ett lidande utan mening. Straffet har två syften. Det ska 'bota' brottslingen så att

han inte fortsätter att begå brott. – – Det ska hindra andra från att begå brott den dömde blir ett varnande exempel. – – Dessa båda syften går inte att förena. Ett frihetsberövande kan inte vara straff och vård samtidigt. - Prognostänkandet drabbar de sämst ställda i samhället hårdast. Det gör brottsbalken till en klasslag."

I förklaring om de mänskliga rättigheterna sägs bl. a.:

Alla människor äro födda fria och lika i värdighet och rättigheter. De äro utrustade med förnuft och samvete och böra handla gentemot varandra i en anda av broderskap.

Alla äro lika inför lagen och äro utan åtskillnad berättigade till skydd av lagen. Alla äro berättigade till lika skydd mot varje slags åtskillnad i strid med denna förklaring, mot varje tillskyndan till sådan åtskillnad. Envar har rätt till verksam upprättelse vid landets behöriga domstolar för handlingar som kränkt de grundläggande rättigheter som tillerkänts honom genom konstitutionen och lagen.

Dessa rättsprinciper skall samhället genom domstolarna följa och tillämpa. Om detta ej sker ligger ansvaret därför hos ansvariga *lagstiftare* och hos domstolarna. Om rättelse skall ske är det lagstiftarnas skyldighet att se till att lagen ändras eller att rättstillämpningen blir annorlunda. En medborgare kan icke vid behov av rättshjälp ha möjlighet att förändra lag eller en av domstolarna tillämpad och skapad praxis.

Men det är – utöver den åtskillnad som ligger i ett utdömt straff, som kan uppfattas som kränkning av enskildas eller samhällets rätt det utdragna rättsförfarandet som i många fall ekonomiskt och tidsmässigt uppfattas som ett lika hårt straff. Om det gäller exempelvis s. k. fast egendom kan en rättssökande få vänta tre år, eller längre, på ett slutligt beslut.

I äldre tid kunde allmogen varken läsa eller skriva; ett fåtal kunde nyttja båda dessa färdigheter, och de tillhörde de ekonomiskt starka. Handlingar m. m. kunde formuleras godtyckligt.

Den kyrkliga mässan hölls på latin, och det talade ordets innehåll var för allmogen även oåtkomligt. De maktägande "herremännen" kunde isolera folket helt från att förstå och veta vad inom samhället försiggick. De behärskade även erforderliga maktmedel för att ge eftertryck at vilja och intressen.

Vad som skedde i rättsväsendet och i skrivna handlingar samt vad som sades från predikstolarna förstod icke folket. Folket hade skyldighet att sitta i bänkarna och lyssna och följa något de icke kunde få vetskap om.

I dag talas det svenska språket från predikstolarna. Vårt folk kan läsa och skriva det svenska språket, och därmed kom juridiken eller rättsväsendet i ett dilemma. Det synes då ha varit nödvändigt att det juridiska språket, formuleringar, lagspråk etc., skulle göras så tvetydigt att tillämpning av lag och rätt icke kan göras begriplig för menige man. Folket måste ha juridisk tolk som kan förtälja vad lag kan innehålla, ordens valör och vad praxis eller prejudikat samt domstolsutslag kan ha att förkunna. Men denna tolkning av lag och prejudikat, och när de kan tillämpas, är tydligen så svår att stora ämbetsverk måste skapas, och

utbildningen av de "rättslärda" samt gångna tiders klassprivilegier synes rättsligt vara så bräckliga ting att de måste konserveras; bedömningen av brott och straff skall förbehållas och dubbelsidigt överlåtas till "proffs", vid sidan av folket.

Att en förbättrad rättshjälp och ett tillfredställande rättsskydd skall framskapas samt att staten skall övertaga alla ekonomiska kostnader från landstingen torde väl vara självklart. Men detta kan icke ske genom nya eller förändrade ämbetsverk, som bibehåller eller utbygger byråkratin och konserverar rättsförfarande och tillämpning. Rättstryggheten blir icke större genom centralverkens ogenomträngliga och tidsförlängande djungel. Vi har nog av paragrafryttare, som kostar samhället mångdubbelt mer i kostnader än själva rättssaken.

Ingen kan ange kostnader, antal personer eller skäl för att en ny rättshjälpsorganisation bättre skulle tjäna rättsfrågan. Det blir icke endast en ny och kostnadskrävande sysselsättningsorganisation utan samtidigt en organisatorisk, rättslig procedur – som ytterligare förstärker känslan av ett utbyggt verk – för att om möjligt lösa vad evighetsmaskinernas trosförfäktare hittills misslyckats med.

I propositionen anges att nuvarande rättshjälpsanstalter och enskilda advokater inte har möjlighet att möta de krav på juridiskt biträde som reformen kräver. Det anförs även att de nuvarande rättshjälpsanstalterna, som har till huvuduppgift att lämna biträdeshjälp, "har fungerat på ett smidigt och ändamålsenligt sätt och det finns all anledning att ta tillvara de goda erfarenheterna från denna verksamhet".

Riktlinjerna anger att utbyggnaden av de allmänna advokatbyråerna inte får leda till att förutsättningarna för en fristående advokatkår i väsentlig mån rubbas. De allmänna advokatbyråerna bör inte ha någon monopolställning eller några fördelar på annat sätt utan bör konkurrera med de privatpraktiserande advokaterna på lika villkor.

Det förefaller som att man skulle införa ett slag a- och b-advokater. Men hur skall de allmänna advokaterna kunna konkurrera på lika villkor, om de skall belastas med kostnader för ämbetsverk och byråkrati, som tydligen kan bli lika kostsamma som huvuduppgiften?

För en vanlig och icke juridiskt kunnig rättssökande torde förslaget till rättshjälpslag förefalla lika obegripligt som en mässa på latin. Det anges även:

> För att rättshjälpsreformen skall kunna föras ut i samhället fordras en betydande insats av organisatorisk art. Den organisatoriska uppgiften ligger på två plan. Den ena uppgiften – som är av vital betydelse för att rättshjälp av god kvalitet skall kunna ges – består i att ge den enskilde tillgång till kvalificerad biträdeshjälp. Den andra uppgiften är att skapa förutsättningar för de i systemet nödvändiga myndighetsfunktionerna, såsom att pröva ansökningar om rättshjälp, fastställa bidrag för rättshjälpen, utse biträde och pröva biträdets ersättningsanspråk.

Det förefaller som om de ekonomiskt svaga rättsligt ställs under förmynderskap, med centralmyndigheten som överförmyndare. Det förefaller även som om de föreslagna allmänna advokatbyråerna är ett

självändamål och en motivering för att ett byråkratiskt ämbetsverk skall ha någon rättslig uppgift att fylla. "Rättshjälp lämnas av advokat eller biträdande jurist pa allmän eller enskild byrå." För att fa detta "duellskap" anses det att vi skall utgiva oöverblickbara miljonkostnader för samhället för att skapa ett franskt politiskt system, där juristerna de facto både rättsligt och samhällsmässigt får en ytterligare dominerande ställning.

Den föreslagna rättshjälpsorganisationen kan väl inte ha till uppgift att stimulera till ett vidgat processande eller att ge ytterligare sysselsättning åt domstolar och jurister i ett slutet system. Rättstvister åsamkar redan nu betydande ekonomiska och personella kostnader, och vänteköerna är stora, utan att en förbättring av tillämpningsförfarandet i domstolarna skett.

Vill vi åstadkomma en förändring i rättsförhållandena, maste vi förändra juridisk och annan utbildning av domare och jurister. Utbildningen måste anpassas till dagens demokratiska samhällssyn. Lagstiftningen måste skapa regler för tillämpning av gällande lag och dess innehåll. Prejudikat eller juridiskt tyckande och tänkande under gångna århundraden, som kommer till uttryck i dömande åtgärder, måste rensas ut. En modern demokratisk rättsstat kan inte fortsätta att rättsligt leva kvar i ståndS- och privilegiesamhället från fornstora dar från åren 1611 och 1617. Ingen rättshjälp kan bota eller förändra ur detta system följande rättskränkningar.

Tillgängliga ekonomiska och personella resurser måste användas för att eliminera orsakerna till att rättshjälp utbyggs. Utbildning för arbetsuppgifter hos domstolar, ämbetsverk, juridiken över huvud, måste utbyggas, liksom prejudikat- eller praxisförfarandet icke far fortsätta med att icke tillämpa likhet inför lag och rätt. Det är även aktuellt att söka förkorta rättsprocesserna, och det måste vara en huvuduppgift att "hinna i kapp" och minska köerna i vara domstolar och ämbetsverk. Detta skulle innebära en verklig rättshjälp för allmänheten. Byråkratin och paragraftänkandet måste elimineras i stället för att ytterligare utbyggas och fjärma allmänheten från att kunna förstå eller uppleva en rätts- och ämbetsvärld, där avstängningsmurarna görs allt högre. Likhet inför lag och rätt måste för alla medhorgare få ett reellt innehåll och inte bara ett för de många teoretiskt och ogripbart värde.

Det är självklart att rättshjälpsanstalterna i landstingens regi har brister, som kan och borde förbättras. Men detta kan inte motivera att tillgängliga resurser skall användas för att skapa något sjufalt värre av byråkrati och miljonutgifter, som ingen i dag kan överblicka och som tvingar allmänheten till att än mer bli beroende av färdledare för att inte helt komma bort i paragrafernas djungel.

Att staten betalar landstingens och andra kostnader, som en i landstingens regi given rättshjälp kostar, kan ske genom en uppräkning av anslagen till landstingen. Nagot nytt ämbetsverk, ökad byrakratisering och mångmiljonkostnader behövs icke för detta. Den nuvarande formen för anlitande av juristhjälp bör bibehallas. Att endast för ett tvivelaktigt

konkurrensintresses skull skapa en dyrbar organisation med allmänna advokatbyråer kan inte förbättra det nuvarande läget.

Det är orimligt att konstruera behov för att kunna utöka floran av dyrbara, personalkrävande, byråkratiska ämbetsverk. Ett litet land som Sverige har icke råd med denna lyx utan mening och innehåll. Många klagar över skatter, och vid högtidliga tillfällen som vid valtillfällen används orden demokrati och jämlikhet. Låginkomstgrupperna har fått uppleva detta. Men då det gäller att betala notan, så finner de att vilja till praktisk handling saknas hos dem som gav löftena; inkomstklyftorna har blivit större, och kvar står de teoretiska resonemangen om att statens utgifter skall minska.

Att lita till av experter uppgivna kostnader m. m. är vanskligt. År 1950 försäkrades vid en viss frågas behandling att kostnaderna icke skulle överstiga 3 miljoner kronor. I dag har de hittills 20-dubblats. Den föreslagna nya rättshjälpen och det nya ämbetsverket kan komma att kosta tiotalsmiljoner kronor och få en liknande utveckling, och trots detta bibehåller vi ett rättsförhållande det förändras icke utan konserveras.

Med hänvisning till det anförda hemställes

att riksdagen beslutar

1. att avslå Kungl. Maj:ts proposition 1972:4 med förslag till ny rättshjälpslag och inrättande av ett nytt kostnadskrävande, byråkratiskt ämbetsverk,
2. att rättshjälpsanstalterna bibehålles hos landstingen och att kostnaderna för verksamheten med rättshjälp helt skall betalas av staten genom anslag till landstingen,
3. att i övrigt uttala sig för en vidgad juridisk och samhällsinriktad utbildning för domarkår och jurister, där prejudikat- och praxisförfarande elimineras och rättsspråket görs förståeligt för allmänheten.

Stockholm den 2 februari 1972

JOHN LUNDBERG (s)

Göteborgs Offsettryckeri AB 72 1117 S